

dossier

XIX Legislatura

21 novembre 2023

Disciplina della professione di guida turistica

A.C. 1556



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it - ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 150/2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Attività produttive

TEL. 066760-9574 ✉ st_attprod@camera.it - ✕ [@CD_attProd](https://www.instagram.com/CD_attProd)

Progetti di legge n. 167/2

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	3
L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DELLE GUIDE TURISTICHE	6
DISCIPLINA VIGENTE IN MATERIA DI GUIDE TURISTICHE	9
SCHEDE DI LETTURA	15
Articolo 1 (<i>Finalità</i>)	17
Articolo 2 (<i>Definizione e oggetto della professione</i>)	18
Articolo 3 (<i>Esercizio della professione di guida turistica</i>)	20
Articolo 4 (<i>Esame di abilitazione</i>)	22
Articolo 5 (<i>Elenco nazionale</i>)	27
Articolo 6 (<i>Esercizio della professione sulla base di titoli conseguiti all'estero</i>)	30
Articolo 7 (<i>Corsi di specializzazione e aggiornamento</i>).....	39
Articolo 8 (<i>Codice ATECO</i>).....	41
Articolo 9 (<i>Ingresso gratuito</i>)	43
Articolo 10 (<i>Compensi professionali</i>)	45
Articolo 11 (<i>Obblighi di comportamento</i>).....	46
Articolo 12 (<i>Divieti e sanzioni</i>).....	47
Articolo 13 (<i>Disposizioni transitorie e finali</i>)	49
Articolo 14 (<i>Disposizioni finanziarie</i>).....	51
Articolo 15 (<i>Entrata in vigore</i>)	53

PREMESSA

Il disegno di legge [AS 833](#), di iniziativa governativa, recante **disciplina** della **professione di guida turistica**, è stato presentato il **2 agosto 2023** al **Senato** ed esaminato, **in sede referente**, dalla **9^a Commissione permanente** (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare), congiuntamente ai disegni di legge di iniziativa parlamentare [S.412](#), [S.687](#), [S.749](#). L'**esame** da parte della Commissione è **terminato** il **7 novembre u.s.**, con la proposta di **assorbimento nell'A.S. 833, nel suo testo modificato dalla Commissione**, delle proposte A.S. 412, A.S. 687 e A.S. 749. L'**Aula del Senato** ha terminato l'**esame** del testo, senza apportarvi modifiche, il **15 novembre 2023**.

Il Disegno di legge è dunque passato all'**esame** della Camera e la **Commissione assegnataria** è la Commissione **Attività produttive** (A.C. 1556).

Il disegno di legge è stato dichiarato **collegato**, a completamento della **manovra di bilancio**, dalla nota di aggiornamento al DEF 2022 e dal Documento di Economia e Finanza 2023.

Il disegno di legge governativo dà inoltre attuazione al **Piano nazionale di ripresa e resilienza**, laddove, tra le riforme da attuare, contempla l'**ordinamento** delle professioni delle guide turistiche (**M1C3-R 4.1 -10**). La riforma si prefigge l'**obiettivo** di definire uno **standard nazionale per le guide turistiche**. Il conseguimento del **target** è previsto entro dicembre 2023 (**T4 2023**).

Secondo gli **Operational arrangements** tra la Commissione Europea e l'Italia, **con legge** si dovranno definire i **principi fondamentali** inerenti la professione di guida turistica, **nel rispetto** dei principi di ripartizione delle competenze tra Stato e **Regioni** sanciti dalla Costituzione e dei vincoli derivanti dal diritto dell'**Unione Europea e dagli obblighi assunti a livello internazionale** (*cfr.* OA, pag. 240-241). Il documento prospetta una definizione di standard minimi nazionali, per l'**acquisizione** di una **qualifica unica a livello nazionale, che non implichi la creazione di una professione regolamentata**.

Dall'ultimo censimento delle guide turistiche italiane abilitate, realizzato dall'Istituto nazionale ricerche turistiche sulla base degli elenchi ufficiali disponibili online presso i siti istituzionali delle Regioni e Province italiane, emerge – si legge nella relazione tecnica allegata al disegno di legge – che i professionisti abilitati all'**esercizio** dell'**attività** di guida turistica sono circa 17.000.

Il disegno di legge consta di **quattordici articoli**:

- l'**articolo 1** indica le finalità del disegno di legge, ossia disciplinare la professione di guida turistica, stabilendone i principi comuni ai sensi dell'articolo 117, comma terzo della Costituzione, che indica le professioni tra le materie a competenza concorrente;

- l'**articolo 2** indica la definizione e l'oggetto della professione di guida turistica;
- l'**articolo 3** reca alcuni principi riguardo all'esercizio della professione di guida turistica, prevedendo, di norma, il superamento di un esame di abilitazione ai sensi dell'articolo 4 o il riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero ai sensi dell'articolo 6, con conseguente iscrizione all'elenco di cui all'articolo 5;
- l'**articolo 4** precisa i requisiti per l'ammissione e le modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione alla professione di guida turistica, indetto, con cadenza almeno annuale, dal Ministero del turismo;
- l'**articolo 5** prevede l'istituzione, presso il Ministero del turismo, di un elenco nazionale delle guide turistiche;
- l'**articolo 6** detta norme specifiche (salvo rinviare e modificare in alcuni punti le norme generali previste dal D.lgs. n. 206/2007 di recepimento della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali) per l'esercizio in Italia della professione sulla base di titoli conseguiti all'estero, distinguendo i casi in cui essa è svolta su base temporanea e occasionale (in regime di "libera prestazione di servizi") e i casi in cui è svolta in maniera stabile (cd. "libertà di stabilimento");
- l'**articolo 7** prevede l'istituzione di corsi di specializzazione, nonché obblighi di aggiornamento professionale per le guide turistiche;
- l'**articolo 8** prevede la definizione, da parte dell'ISTAT, di una specifica classificazione delle attività inerenti alla professione di guida turistica e l'attribuzione di uno specifico codice ATECO;
- l'**articolo 9** dispone l'ingresso gratuito delle guide turistiche in tutti i siti in cui esercitano la professione o in cui accedono per studio e formazione;
- l'**articolo 10** prevede che i compensi professionali debbano essere proporzionati alla durata, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione;
- l'**articolo 11** indica gli obblighi di comportamento a cui sono tenute le guide turistiche;
- l'**articolo 12** stabilisce le sanzioni comminabili in caso di violazione delle disposizioni contenute nel disegno di legge;
- l'**articolo 13** stabilisce disposizioni transitorie a favore delle guide turistiche già abilitate alla data di entrata in vigore della legge;
- l'**articolo 14** detta le disposizioni finanziarie, prevedendo le modalità con cui si provvede alle spese da sostenere per lo svolgimento dell'esame di abilitazione alla professione, nonché per la tenuta e la pubblicità dell'elenco nazionale delle guide turistiche.

Il **disegno di legge** è corredato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dell'Analisi tecnico-normativa (ATN) e dall'Analisi di impatto della regolamentazione. Quest'ultima dà conto delle consultazioni svolte e dei lavori svolti tra gennaio e maggio da un tavolo tecnico a cui hanno partecipato le

associazioni di categoria interessate in vista della predisposizione del disegno di legge in esame¹.

¹ Si rammenta che il **D.lgs. n. 142/2020** recante *Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni*, richiamato dall'Analisi tecnico-normativa, detta disposizioni per lo svolgimento di una previa **valutazione di proporzionalità** da parte delle Autorità nazionali **prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o amministrative generali che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio**, o a una delle loro modalità di esercizio, compreso l'uso di titoli professionali e **includere le attività professionali autorizzate** in virtù di tale titolo, che rientrano nell'ambito di applicazione del **D.lgs. 9 novembre 2007, n. 206**, o prima della modifica di quelle esistenti. In tale contesto, detto l'articolo 5 prevede che sia assicurata l'informazione e la **partecipazione dei cittadini, dei destinatari di servizi e degli altri portatori di interesse**. Il decreto prevede, inoltre, all'articolo 3, l'utilizzo, nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione degli atti normativi o dell'istruttoria degli atti amministrativo con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, di un questionario, riportato nella tabella di cui all'Allegato I al medesimo decreto, non disponibile, tuttavia, nella documentazione trasmessa con il disegno di legge. L'articolo 3 prevede, inoltre, l'invio dello schema di provvedimento, corredato della medesima tabella, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione del relativo parere. Infine, l'articolo 7 prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri assicuri lo **scambio con gli altri Stati membri** sulle questioni oggetto del medesimo decreto e, in particolare, sul modo in cui una professione è regolamentata o sugli effetti della regolamentazione.

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DELLE GUIDE TURISTICHE

L'evoluzione della disciplina nazionale relativa alle professioni turistiche, ed in particolare quella relativa alle **guide turistiche**, ha evidenziato particolari complessità dovute all'intreccio e alla sovrapposizione di materie e competenze tra Stato e Regioni, oltre che alla necessità di declinare ed applicare i principi dell'Unione europea in tema di **concorrenza e libera circolazione dei servizi** all'interno dell'Unione. Coesistono infatti, nella regolamentazione interna della disciplina in questione, aspetti attinenti alla materia **turismo**, alle materie di competenza concorrente **professioni e formazione professionale**, nonché alla **tutela della concorrenza**, competenza esclusiva dello Stato.

Quanto ai profili concorrenziali, la [Commissione UE](#) ha precisato che “per quanto riguarda l'**accesso alla professione**, le **guide turistiche rientrano** nell'ambito di applicazione della disciplina sul riconoscimento delle professioni di cui alla **Direttiva 2005/36/CE**, mentre le questioni relative all'**esercizio della professione** sono disciplinate dalla **direttiva 2006/123/CE** (Direttiva sui servizi, cd. “*Direttiva Bolkestein*”). La direttiva si applica indistintamente alle guide turistiche e agli accompagnatori turistici”.

La violazione dei principi della Direttiva Servizi è stata alla base di una serie di **rilievi** di illegittimità mossi dalla Commissione nei confronti della normativa nazionale, la quale, pur successivamente modificata con la **legge europea 2013** (L. n. 97/2013), ha visto, **in sede attuativa**, un intervento di **censura** da parte del **Consiglio di Stato**.

Nella scorsa legislatura, sono state all'esame al Senato, presso la 10^o Commissione in sede referente, i **disegni di legge [AA.SS. 1921 e 2087](#)**, recanti la **disciplina della professione di guida turistica**². Il **24 marzo 2022**, la Commissione Industria ha approvato un **[Testo Unificato](#)**, quale **testo base** per l'esame³. Al testo unificato sono state presentate proposte emendative.

² Il **6 maggio 2021**, in risposta all'[interrogazione n. 3-02026](#), il Ministro del turismo Garavaglia aveva sottolineato l'esigenza di rivedere la normativa dettata dall'articolo 3 della legge n. 97/2013, anche al fine di renderla pienamente operativa ed efficace, "anche prendendo in considerazione i disegni di legge n. 1921 (...) e n. 2087 (...) che (...) poss[on]o costituire una valida base di discussione e confronto per riformare la professione".

³ Sulle proposte di legge in questione, nell'ambito del relativo procedimento istruttorio presso la 10^o commissione industria del Senato in sede referente si è aperto un ciclo di [audizioni](#) nell'anno 2021. Secondo il parere della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, risultavano da approfondire, anche alla luce della disciplina europea, i seguenti aspetti:

- l'introduzione di un limite territoriale all'esercizio dell'attività della guida turistica (cosiddetti ambiti territoriali), di cui si rinvia l'individuazione a provvedimento successivo;
- la “riserva” di prestazione in capo alle guide abilitate, anche per le finalità didattiche della visita in luogo;
- l'incremento dei vincoli per l'abilitazione, che rendono più oneroso l'accesso alle professioni per i cittadini italiani rispetto a chi è già abilitato, circoscrivendone inoltre l'esercizio – anche dopo l'abilitazione - a specifici ambiti territoriali.

L'*iter* non si è concluso, con la cessazione anticipata della legislatura.

Testo Unificato
approvato nella XVIII legislatura dalla Commissione industria
sui disegni di legge AA.SS. 1921 e 2087

Il **Testo Unificato** definiva l'attività di **guida turistica** in termini di "**professione**" (art. 1).

La definizione di guida turistica era contenuta nell'art. 2. Si definiva guida turistica il professionista che avesse conseguito, ai sensi dell'articolo 3, il **titolo idoneo** a illustrare e interpretare, nel corso di visite sul luogo, a favore di persone singole o di gruppi, i beni materiali e immateriali che costituiscono il patrimonio storico, culturale, religioso, architettonico, artistico, archeologico e monumentale italiano, in correlazione anche ai contesti demo-etno-antropologici, paesaggistici, produttivi ed enogastronomici che caratterizzano le specificità territoriali.

Il TU subordinava l'esercizio della professione al conseguimento di un **esame di idoneità** (art. 3, co. 1) indetto con cadenza annuale dal Ministero del turismo, e conseguente iscrizione all'elenco nazionale da istituire.

All'articolo 4 era dettata la disciplina relativa all'accesso alla professione da parte di cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea e di cittadini non appartenenti all'Unione europea.

Prevedeva che i cittadini degli **Stati non appartenenti all'Unione** europea, ai fini del riconoscimento del titolo professionale di guida turistica, in regola con le disposizioni vigenti in materia di immigrazione, sostenessero una **prova attitudinale**.

Ai cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento della professione di guida turistica in conformità alla normativa di un altro Stato europeo il testo unificato riconosceva la possibilità di svolgere la loro attività in Italia:

a) su **base temporanea e occasionale**, in regime di libera prestazione di servizi, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206;

b) **in maniera stabile**, a seguito del **riconoscimento del titolo professionale, previa integrazione della formazione mediante misure compensative**, di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206.

Il testo rinviava ad un **decreto del Ministro del turismo**, di concerto con il Ministro della cultura, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di svolgimento della formazione integrativa, e della prova attitudinale, ai fini del riconoscimento dei rispettivi titoli professionali.

I soggetti che abbiano ottenuto il riconoscimento – prevedeva il testo unificato – erano iscritti in un'apposita sezione dell'elenco. L'autorità competente a pronunciarsi sulle

Inoltre, si prefigurano modalità di organizzazione ed erogazione della formazione, che contrasterebbero con la competenza esclusiva delle Regioni e sarebbero potenzialmente lesive della libertà di concorrenza e parità di trattamento.

Nei testi, si prevede poi il rinvio a decreti interministeriali (o ministeriali) per la definizione di aspetti essenziali (organizzazione degli esami, commissioni esaminatrici, materie di esame, ecc.), sui quali la Conferenza permanente sarebbe "sentita", ai sensi dell'art. 17 comma 3 della legge 1988 n. 400, quindi senza un'Intesa o un Accordo. Su questo punto, la Conferenza evidenzia la necessità di un maggiore coinvolgimento delle Regioni.

domande di riconoscimento del titolo professionale di guida turistica era individuata nel Ministero del turismo. Il T.U. conteneva inoltre ulteriori disposizioni riguardanti:

- l'individuazione di un codice ATECO per la professione di guida turistica con decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ora Ministero delle imprese e del made in *Italy* (art. 8);
- il conferimento alle guide turistiche munite di tessera professionale di riconoscimento il diritto all'ingresso gratuito in tutti i siti in cui esercitano la professione, siano essi di proprietà dello Stato, degli enti territoriali o di privati (art. 9);
- la proporzionalità dei compensi per le prestazioni professionali alla durata, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione (art. 10).

DISCIPLINA VIGENTE IN MATERIA DI GUIDE TURISTICHE

L'articolo 6 del D.lgs. n. 79/2011 “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo” definisce le **professioni turistiche** quelle “attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, **accompagnamento e guida**, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati”.

L'articolo 6 è una delle poche disposizioni del D.lgs. n. 79/2011 non censurate come costituzionalmente illegittime dalla Corte Costituzionale⁴. Secondo la Corte ([sentenza n. 222/2008](#)) la questione di legittimità sull'articolo 6 non può essere fondata, in quanto “**quale che sia** il settore in cui una determinata **professione** si espliciti, la **determinazione dei principi fondamentali** della relativa disciplina **spetta sempre allo Stato**, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.” (si veda, anche [sentenza n. 178/2014](#)).

I principi fondamentali della professione di guida turistica sono attualmente contenuti nella **Legge n. 97/2013 (legge europea 2013)**, **articolo 3**⁵ adottata al fine di superare le incertezze applicative della pregressa disciplina e i rilievi su essa già avanzati dalla Commissione UE con la **procedura EU-Pilot 4277/12/MARK**⁶, aperta nell'anno 2012.

Nella sostanza, il regime delineato dalla L. n. 97/2013 prevede:

- un'**abilitazione generale, unica e valida su tutto il territorio nazionale** - cui è parificato, per le regole su libertà di stabilimento e prestazione di lavoro, il cittadino UE abilitato in altro Stato membro – e

⁴ Il decreto legislativo 79/2011 è stato sottoposto al giudizio della Corte costituzionale e molte sue disposizioni sono state dichiarate incostituzionali (**sentenza n. 80 del 2012**) perché comportavano un riaccantonamento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni in forza della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. La Consulta, tuttavia, non ha dichiarato l'incostituzionalità di tutti gli articoli del Codice constatando che anche in presenza di una materia di potestà legislativa regionale (residuale), come il turismo, lo Stato conserva comunque una competenza legislativa interferente, come avviene in caso di “materie trasversali” (**quale per esempio, nella “materia” professioni che abilita lo Stato a dettare i principi della disciplina delle professioni turistiche**). L'art. 6 del Codice del turismo, relativo alle professioni turistiche fu tra quelli non censurati dal Giudice delle leggi perché la Corte ritenne che quest'ultimo rientrasse tra quelle disposizioni incidenti sulla materia del turismo che il legislatore delegato poteva raggruppare e riordinare negli ambiti di sua competenza esclusiva in quanto ricadenti nella tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale.

⁵ Si rinvia alla relazione illustrativa all'articolo 4 dell'[Atto Senato n. 588/XVII](#) legislatura e al *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati* [ID0004](#) (12 luglio 2013), scheda di lettura relativa all'articolo 3.

⁶ La **Commissione UE, con la procedura di pre-infrazione EU Pilot n. 4277/12/MARK**, ha reso noto alla Repubblica italiana la **violazione della dir. n. 2006/123/CE (c.d. direttiva servizi nel mercato interno)**, contestandole che la disciplina italiana sull'abilitazione alla professione di guida turistica, previgente alla l. 97/2013, avesse validità solamente nella Regione di rilascio del relativo titolo.

- un'**abilitazione "specialistica"**, occorrente ad operare in siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico, la cui individuazione è stata demandata ad un decreto ministeriale da adottare sentita la Conferenza unificata. Anche la fissazione dei requisiti e la procedura d'accesso sono stati demandati al decreto ministeriale, ma d'intesa con la stessa Conferenza.

Più specificamente, l'**articolo 3** dispone che l'**abilitazione alla professione di guida turistica**, benché **rilasciata su base regionale**, è **valida su tutto il territorio nazionale**. Resta ferma la piena **riconoscibilità** della qualifica professionale, conseguita da un cittadino UE in un altro Stato membro, che ha pari efficacia territoriale e consente all'interessato di operare in regime di libera prestazione dei servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione o abilitazione, sia essa generale o specifica (**comma 1**).

I cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro **operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione**, sia essa generale o specifica, facendo salvo quanto previsto, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, dal **D.lgs. 9 novembre 2007, n. 206**⁷ attuativo della **Direttiva 2005/36/CE (comma 2)**⁸. L'**articolo 59** del D.lgs. dispone che con DPCM, sentito il Dipartimento per le politiche europee, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, possano essere adottati, nel rispetto del diritto europeo, **criteri per rendere uniformi le valutazioni** ai fini della verifica della **occasionalità** e della **temporaneità** delle **prestazioni** professionali per l'attività di **guida turistica e di accompagnatore turistico**.

L'articolo 3 demanda poi ad un **apposito decreto** dell'allora **Ministero dei beni e delle attività culturali e turismo**, sentita la Conferenza unificata, l'individuazione dei **siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico** per i quali occorre una **specifico abilitazione**, nonché, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, i **requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione** e la disciplina del procedimento di rilascio (**comma 3**).

In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3 della legge n. 97/2013, sono stati emanati:

- il **D.M. 7 aprile 2015**, recante l'individuazione dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione per

⁷ Successivamente modificato dal decreto legislativo n. 15/2016, attuativo della direttiva 2013/55 (sul "Riconoscimento delle qualifiche professionali").

⁸ Ai sensi dell'**articolo 5 del D.lgs. n. 206/2007**, l'**autorità competente** al riconoscimento delle qualifiche professionali per il settore turismo è il **Ministero del Turismo**. Per l'accesso alle professioni di maestro di sci e di guida alpina, il riconoscimento è subordinato al superamento di una prova attitudinale (articolo 22, comma 2, sulle misure cd. compensative cui può essere sottoposto il riconoscimento).

lo svolgimento della professione di guida turistica. Il D.M. in questione ne elenca 3.187 sull'intero territorio nazionale;

- il **D.M. 11 dicembre 2015 n. 565**, recante l'individuazione dei requisiti necessari per l'abilitazione allo svolgimento della professione di guida turistica e procedimento di rilascio dell'abilitazione. Tale secondo decreto attua il principio che subordina l'esercizio della professione, in determinati siti di particolar interesse storico, artistico o archeologico, al possesso di una specifica abilitazione.

L'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** si è pronunciata, il **21 dicembre 2016**, segnalando, in ordine a quanto disposto dai decreti ministeriali, **restrizioni concorrenziali** nel mercato dei servizi professionali delle guide turistiche in Italia, e dunque, una **limitazione ingiustificata** all'attività delle guide turistiche.

Successivamente, il **Consiglio di Stato**, con [sentenza n. 3859 del 1° agosto 2017](#) ha confermato l'**annullamento** - disposto da parte del TAR - dei citati decreti ministeriali⁹.

Ad avviso del Consiglio di Stato, **pur essendo compatibile con il diritto europeo la riserva di alcuni siti in favore di "guide specializzate"**, i decreti in questione "*in forma surrettizia, cercano d'introdurre un duplice regime di abilitazioni*" in quanto "*la previsione di un numero di siti da tutelare, senza alcuna gradazione, implica limiti d'ingresso "territoriale" alla guida turistica munita della semplice abilitazione nazionale.*"

Il supremo Consiglio di giustizia amministrativa richiama in particolare, "**una pronuncia risalente, ma non superata**" della **Corte di Giustizia** ([sentenza del 26 febbraio 1991](#), causa C-180/89), ai sensi della quale è "**possibile limitare l'ambito di applicazione del principio di libera prestazione di servizi, in caso d'interesse generale** attinente alla conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale". In sostanza, (...) se è vero che la libera prestazione di servizi

9 Guide turistiche italiane, Associazione nazionale accompagnatori guide e interpreti turistici e oltre 140 guide turistiche avevano presentato ricorso al Tar Lazio contro i citati D.M., nella parte in cui essi vietavano alle guide turistiche, abilitate a partire dal 12 marzo 2016 (data d'entrata in vigore di tali DM), la libertà di prestazione di servizi, pur in via temporanea ed eccezionale, nei siti e luoghi specifici posti fuori dalla Regione o Provincia in cui si sono abilitate, nonché nella parte in cui esse sono obbligate a una nuova abilitazione per i siti indicati dal D.M. 7 aprile 2015 e s.m.i.

Il Tar Lazio, con le **sentenze nn. 2817/2017 e 2831/2017**, ha accolto i ricorsi presentati: pur ammettendo che l'articolo 3, comma 3 della l. n. 97/2013 preveda la **potestà del MIBACT di porre taluni limiti alla libera concorrenza in relazione alla tutela di siti particolarmente rilevanti**, ha precisato che **tale potestà debba essere intesa, come già precedentemente affermato dalla Corte costituzionale, come un potere d'eccezione** (e, perciò, di stretta interpretazione), esercitabile solo ove vi siano esigenze imperative d'interesse generale e lo stesso risultato non sia realizzabile con provvedimenti meno incisivi. Il Tar ha pertanto disposto l'annullamento dei citati decreti ministeriali, in quanto illogici e irragionevoli, per la notevole quantità di siti individuati (oltre 3.000) in tutte le Regioni ed in molti Comuni d'Italia che "*in pratica svuota di senso l'abilitazione nazionale*".

Il Mibact ha quindi presentato appelli avverso tali sentenze, che sono stati respinti dal Consiglio di Stato (sentenza n. 3859 del 1° agosto 2017).

non può essere subordinata a limitazioni inerenti alla qualifica del prestatore, “**vi sono situazioni d'interesse generale - quali la tutela dei consumatori e la conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale - che rendono possibili deroghe** alla libera prestazione ed al possesso d'una data qualifica, ispirate a tali obiettivi di tutela e vevoli per tutte le persone e le imprese esercenti un'attività nel territorio dello Stato destinatario”.

**La sentenza della Corte di giustizia 26 febbraio 1991:
limiti alla libera prestazione dei servizi per la valorizzazione
del patrimonio artistico**

Fino agli anni '80, non esisteva una disciplina della professione di guida turistica. Questa veniva considerata esclusivamente in leggi di pubblica sicurezza¹⁰.

Nel 1983, è stata adottata la **legge n. 217/1983**. Tale disciplina nazionale, sei anni dopo la sua entrata in vigore, è stata oggetto di censura, con [sentenza del 26 febbraio 1991](#) (causa C/180/89), da parte della **Corte di giustizia CE**.

La Corte ha pronunciato la seguente **massima**:

- le disposizioni dell'art. 59 TCEE (**art. 56 TFUE**) si devono applicare in tutti i casi in cui un prestatore offre i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari di detti servizi;
- gli artt. 59 e 60 TCEE (ora **art. 56 e 57 TFUE**) prescrivono “**la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui dev'essere fornita la prestazione**”;
- “**tenuto tuttavia conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a dei requisiti di qualificazione del prestatore, conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività sul suo territorio, non può essere considerato incompatibile con gli articoli 59 e 60 del Trattato. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessari al fine di garantire l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita**”;
- “**l'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico e alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi. Tuttavia lo Stato membro che subordina la prestazione di servizi delle guide turistiche che viaggiano con un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una autorizzazione che presuppone l'**

¹⁰ L'articolo 123 del TULPS (D.P.R. n. 773/1931) richiedeva per l'esercizio del mestiere di guida, interprete, corriere, guida o portatore alpino e per l'abilitazione all'insegnamento dello sci la licenza del Questore. Tale previsione è stata successivamente abrogata dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (art. 46, co. 3, lettera b)), in attuazione dei principi di semplificazione della cd. “Legge Bassanini”

acquisizione di una determinata qualificazione professionale comprovata dal superamento di un esame pone delle restrizioni che eccedono quanto è necessario per garantire la tutela di detto interesse, quando detta attività consiste nel guidare i turisti in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata”.

La Corte ha dunque censurato la normativa italiana per violazione del principio della libera circolazione dei servizi all'interno della Comunità, di cui all'art. 59 TCEE (ora art. 56 TFUE), **avendo subordinato** *"la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, **quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi da musei o monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida specializzata, al possesso di una licenza rilasciata dopo l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame**"*.

All'indomani della Legge n. 97/2013, **alcune Regioni hanno legiferato** in materia. A titolo esemplificativo e non esaustivo, si richiama la [L.R. Lombardia n. 27/2015](#), art. 49-55; la [L.R. Umbria n. 8/2017](#), artt. 49-53; [L.R. Toscana n. 86/2016](#), artt. 104-111.

Vi sono poi regioni che hanno mantenuto la loro disciplina risalente, come la regione **Lazio**, [L.R. n. 50/1985](#) recante la *“Disciplina della professione di guida, accompagnatore ed interprete turistico”*.

Peraltro, con riferimento alla **Legge della Regione Umbria n. 13/2013**, la **Corte Costituzionale**, con [sentenza 18 giugno 2014, n. 178](#), ne ha dichiarato l'**illegittimità** nella parte in cui disponeva (articolo 73, comma 4) che: «Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della Provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale (..)».

La Corte ha richiamato l'articolo 3 della L. n. 97/2013, il quale prescrive la validità su tutto il territorio nazionale dell'abilitazione alla professione di guida turistica, inquadrando peraltro la norma citata tra le **misure legislative di liberalizzazione di attività economiche** ascrivibili alla **materia «tutela della concorrenza»** che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. riserva alla **competenza legislativa esclusiva** dello Stato. Secondo la Corte, quindi, la norma regionale introduce una barriera all'ingresso nel mercato, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale.

Il Consiglio di Stato ([Sez. V, sent. 26 agosto 2020, n. 5213](#)) ha poi confermato la decisione del Tar Calabria che annullava il bando per l'abilitazione di nuove guide turistiche emanato della Città Metropolitana di Reggio Calabria, richiamando i principi della citata sentenza della Corte Costituzionale.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 (Finalità)

L'**articolo 1**, comma 1, chiarisce che il disegno di legge in esame è volto a **disciplinare la professione di guida turistica** e il relativo **esercizio**, stabilendone altresì i **principi fondamentali**. Le **regioni** disciplinano la professione di guida turistica **nel rispetto di tali principi fondamentali** (comma 2). Il comma 3 stabilisce che le disposizioni recate dal disegno di legge in esame sono applicabili nelle **regioni a statuto speciale** e nelle **province autonome di Trento** e di **Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti** e le relative **norme di attuazione**.

L'**articolo 1**, **comma 1**, indica la **finalità** precipua del disegno di legge in esame: **disciplinare la professione di guida turistica** e il relativo **esercizio**, stabilendone altresì i **principi fondamentali** ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che indica le professioni tra le materie a competenza concorrente. Le norme proposte sono redatte nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione, disciplina.

Il citato articolo 117 stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Il secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 della Costituzione, stabilisce che tra le materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva rientra la tutela della concorrenza, mentre il terzo comma include fra le materie di legislazione concorrente quelle relative alle professioni e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. L'articolo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce inoltre che l'Unione ha competenza esclusiva con riferimento alla definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno. L'articolo 26 dispone inoltre che il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati.

Il **comma 2** specifica che le **regioni** disciplinano la professione di guida turistica **nel rispetto dei principi fondamentali** previsti dal disegno di legge in esame.

Il **comma 3** infine che le disposizioni in esame sono applicabili nelle **regioni a statuto speciale** e nelle **province autonome di Trento** e di **Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti** e le relative **norme di attuazione**.

Articolo 2 (Definizione e oggetto della professione)

L'**articolo 2** definisce “**guida turistica**” il **professionista abilitato** ai sensi degli articoli 4, 6 o 13 del disegno di legge in esame. L'**attività propria** della professione di guida turistica consiste nello svolgimento di **visite guidate** durante le quali siano **illustrati e interpretati il valore e il significato dei beni, materiali e immateriali**, che costituiscono il **patrimonio storico, culturale, museale, religioso, architettonico, artistico, archeologico e monumentale italiano**, quali testimonianze di civiltà di un territorio e della sua comunità. La visita guidata è finalizzata a **evidenziare le caratteristiche** del patrimonio nazionale, **valorizzare, tutelare e trasmettere la conoscenza**, corretta e aggiornata di tale patrimonio, nonché a **garantire la qualità** delle prestazioni rese ai fruitori del servizio.

L'**articolo 2, comma 1**, definisce “**guida turistica**” il **professionista** che abbia conseguito il **titolo** ai sensi dell'articolo 4 del disegno di legge in esame, che prevede un **esame di abilitazione** all'esercizio della professione, o il riconoscimento della qualifica professionale ai sensi dell'articolo 6, che disciplina l'esercizio sulla base di **titoli conseguiti all'estero**, nonché il soggetto già abilitato ai sensi delle disposizioni transitorie previste dall'articolo 13, comma 2, ai sensi del quale le **guide turistiche già abilitate** alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame **sono iscritte, a domanda, nell'elenco nazionale**. Per un approfondimento sulle norme che disciplinano l'abilitazione della guida turistica si fa rinvio alle schede di lettura degli articoli 4, 6 e 13.

Il **comma 2** definisce il perimetro dell'**attività propria** della professione di guida turistica, includendovi **l'illustrazione e l'interpretazione**, nel corso di **visite guidate** con persone singole o gruppi di persone, del **valore e del significato**, quali testimonianze di civiltà di un territorio e della sua comunità, dei **beni, materiali e immateriali**, che costituiscono il **patrimonio storico, culturale, museale, religioso, architettonico, artistico, archeologico e monumentale italiano**, in correlazione anche ai contesti **demo-etno-antropologici, paesaggistici, produttivi ed enogastronomici** che caratterizzano le specificità territoriali.

Il **comma 3** dell'articolo in esame chiarisce, più in particolare, quali sono le **finalità della visita guidata**, oggetto dell'attività propria della professione di guida turistica:

- a) **evidenziare le caratteristiche**, gli aspetti e i valori storici, artistici, archeologici, monumentali, religiosi, demo-etno-antropologici, paesaggistici **del patrimonio nazionale**, anche attraverso percorsi esperienziali multisensoriali, che permettano di approfondire la conoscenza delle tradizioni, del patrimonio e degli ulteriori elementi di identità locali;

- b) **valorizzare, tutelare e trasmettere la conoscenza**, corretta e aggiornata **di tale patrimonio**, contribuendo a preservarne la memoria e l'identità nazionale e territoriale, con particolare riguardo alla presa di coscienza, da parte dei visitatori, della fragilità di tale patrimonio e alla loro educazione alla necessità di rispettarlo;
- c) **garantire la qualità delle prestazioni rese ai fruitori del servizio**, comprese le persone con disabilità, nel rispetto delle leggi vigenti e della sicurezza del visitatore.

Articolo 3 (Esercizio della professione di guida turistica)

L'articolo 3 stabilisce i requisiti per l'esercizio della professione di guida turistica: superamento dell'esame di abilitazione o riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero. L'esercizio della professione è inoltre consentito alle guide turistiche già abilitate in virtù del regime transitorio previsto dal successivo articolo 13. Per esercitare la professione è inoltre necessario il possesso di una copertura assicurativa a garanzia della responsabilità civile professionale. Negli istituti e nei luoghi della cultura aperti al pubblico non può essere interdetto o ostacolato l'ingresso e lo svolgimento dell'attività di guida turistica.

L'articolo 3, comma 1 stabilisce che, fermo restando il regime transitorio per le guide turistiche già abilitate all'esercizio della professione in una o più regioni, che sono iscritte, a domanda, nelle apposite sezioni dell'elenco nazionale, ai sensi dell'articolo 13, comma 1 del disegno di legge in esame, l'esercizio della professione di guida turistica è subordinato:

- al superamento dell'esame di abilitazione di cui all'articolo 4, o
- al riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero ai sensi dell'articolo 6,

In tutti e tre i casi (soggetti già abilitati, che hanno superato l'esame o hanno conseguito l'abilitazione all'estero) l'abilitazione ha come conseguenza l'iscrizione nell'elenco nazionale di cui all'articolo 5.

Ai sensi del comma 2, tali requisiti non sono richiesti:

- per l'esercizio della professione su base temporanea e occasionale ai sensi dell'articolo 6 (alla cui scheda di lettura si fa rinvio), comma 1, lettera a) ovvero
- nel caso di aperture straordinarie, organizzate da persone giuridiche ed enti del terzo settore, di siti non qualificabili come istituti o luoghi di cultura per le visite svolte senza l'ausilio di guide turistiche, per le quali sia esclusa qualsiasi forma di pagamento o di iscrizione. Tali aperture straordinarie possono essere autorizzate dal Ministero del turismo, previa presentazione, non oltre 30 giorni prima, di un'istanza da parte dell'interessato.

Il comma 3 chiarisce che l'ingresso e lo svolgimento dell'attività di guida turistica non può essere interdetto o ostacolato negli istituti e nei luoghi della cultura aperti al pubblico definiti dall'articolo 101 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) anche appartenenti a soggetti privati, aperti al pubblico.

Secondo il disposto dell'articolo 101 del citato Codice, sono istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi

monumentali. Per ciascuna di tali strutture l'articolo 101, comma 2, reca una definizione. In particolare, per “**museo**” si intende una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio; per “**biblioteca**” una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio; per “**archivio**”, una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca; per “**area archeologica**”, un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica; per “**parco archeologico**”, un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto; per “**complesso monumentale**”, un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica.

Tali istituti e i luoghi della cultura che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico. Le strutture espositive e di consultazione nonché i luoghi della cultura che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico espletano un servizio privato di utilità sociale.

Il **comma 4** stabilisce infine che, per l'esercizio della professione di guida turistica, è necessario il possesso di una **copertura assicurativa a garanzia della responsabilità civile professionale**.

L'assicurazione della responsabilità civile serve a tutelare il professionista dall'eventualità che sia chiamato a risarcire un danno, in quanto l'impresa di assicurazione interviene al suo posto (chiedendo come prestazione corrispettiva il pagamento di un premio periodico). Per molte professioni e attività imprenditoriali o industriali, **stipulare una polizza per la responsabilità civile è un obbligo**, utile a tutelare non solo il patrimonio dell'assicurato ma anche la posizione del danneggiato, che viene così messo al riparo dall'eventualità che il danneggiante non sia in grado, da solo, di pagare il risarcimento. Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio all'apposita [Guida](#) predisposta dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS).

Articolo 4 *(Esame di abilitazione)*

L'**articolo 4**, al **comma 1**, disciplina l'**esame di abilitazione** all'esercizio della professione di guida turistica, il quale viene **indetto, con cadenza almeno annuale, dal Ministero del turismo** e consiste in una prova scritta, una orale e una tecnico-pratica. Tali prove riguardano una serie di **materie** indicate direttamente dalla norma (storia dell'arte, geografia, storia, archeologia, diritto del turismo, accessibilità e inclusività dell'offerta turistica), ulteriori materie la cui individuazione, ai sensi del **comma 3**, è demandata ad un **decreto ministeriale**, nonché l'accertamento delle **competenze linguistiche**, comprovate da **certificazioni** i cui livelli sono dettagliati nel **comma 2**. Il decreto ministeriale definirà anche i **criteri e le modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione**.

Ai sensi del **comma 4**, per far fronte alle spese relative all'esame di abilitazione è autorizzata la spesa di **300.000 euro** per l'anno **2024** e di **170.000 euro annui** a decorrere **dall'anno 2025**, fermo restando che alla copertura di tali spese, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, concorreranno anche i **contributi che verranno versati dai soggetti interessati**.

L'**articolo 4**, al **comma 1**, dispone che l'**esame di abilitazione** all'esercizio della professione di guida turistica **sia indetto, con cadenza almeno annuale, dal Ministero del turismo** e consista nello svolgimento di una **prova scritta**, una **prova orale** e una prova **tecnico-pratica** riguardanti, oltre all'accertamento delle **competenze linguistiche**, le materie di **storia dell'arte, geografia, storia, archeologia, diritto del turismo, accessibilità e inclusività dell'offerta turistica**, fatte salve le **ulteriori materie d'esame** la cui individuazione, ai sensi del **comma 3**, è demandata ad un **decreto del Ministro del turismo**, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, **d'intesa con la Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Con il medesimo decreto, sono definiti i **criteri e le modalità** di svolgimento dell'**esame di abilitazione**.

Si rammenta in questa sede come la **Corte Costituzionale** abbia, in più pronunce, delineato gli ambiti propri delle **materie «professioni» e «formazione professionale»**: la prima di competenza concorrente, la seconda ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2012, n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 e n. 319 del 2005, n. 353 del 2003). In particolare, ha precisato che **«il nucleo della potestà statale "si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo" (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti**

costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006).

Ai sensi del **comma 2**, modificato al Senato, per partecipare all'**esame di abilitazione** occorre essere in possesso di una serie di requisiti, quali:

- a) avere compiuto la **maggiore età**;
- b) essere **cittadino italiano** o di **Stati** membri dell'**UE**; se cittadino **non UE**, **essere in regola** con le disposizioni vigenti in materia di **immigrazione** e di lavoro, fatti salvi eventuali accordi internazionali in materia;
- c) godere dei **diritti civili e politici**;
- d) **non aver subito condanne passate in giudicato** o a seguito di **patteggiamento** (applicazione della pena su richiesta delle parti, di cui all'art. 444 e seguenti c.p.p.), per reato **doloso**, per il quale la legge preveda la pena della **reclusione** o dell'**arresto**;
- e) **non avere riportato condanne, anche non definitive**, o previo **patteggiamento** (applicazione della pena su richiesta delle parti, di cui all'art. 444 e seguenti c.p.p.), per reati commessi con **abuso di una professione, arte, industria, commercio o mestiere** o con **violazione dei doveri ad essi inerenti**, che comportino **l'interdizione** (art. 31 c.p.) o la **sospensione** dall'esercizio della medesima professione o arte (art. 35 c.p.);

Per quanto qui interessa, l'articolo 31 c.p. dispone che ogni condanna per delitti commessi con l'abuso di una professione, arte, industria, o di un commercio o mestiere, o con la violazione dei doveri a essi inerenti **comporta la pena accessoria dell'interdizione temporanea** dalla medesima professione, arte, industria o dal commercio o mestiere. Ai sensi dell'articolo 35, la sospensione dall'esercizio di una professione consegue a ogni condanna per contravvenzione, che sia commessa con abuso della professione, arte, industria, o del commercio o mestiere, ovvero con violazione dei doveri ad essi inerenti, quando la pena inflitta non è inferiore a un anno d'arresto. La sospensione non può avere una durata inferiore a tre mesi, né superiore a tre anni. Riguardo all'**esercizio abusivo di una professione**, si ricorda che l'art. 348 c.p. punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 10.000 a 50.000 euro. Si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 15.000 a euro 75.000 nei confronti del professionista che ha determinato altri a commettere il reato di cui al primo comma ovvero ha diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato medesimo

- f) aver conseguito una **laurea triennale ovvero una laurea specialistica**, magistrale o del vecchio ordinamento;
- g) aver conseguito le **certificazioni della conoscenza di almeno due lingue**, una di grado non inferiore al livello di **competenza C1** e l'altra di grado non inferiore al livello di **competenza B2** del [Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue](#), rilasciate da enti certificatori di lingue straniere formalmente riconosciuti – precisa il testo come modificato al

Senato – dal Ministero dell’istruzione e del merito; per i cittadini di un altro Stato appartenente o non appartenente all’Unione europea, è inoltre necessario aver conseguito una certificazione di **conoscenza della lingua italiana** in un grado non inferiore al livello di **competenza C1** del citato Quadro, rilasciata da enti certificatori riconosciuti – precisa il testo come modificato al Senato – dal Ministero dell’istruzione e del merito, fermo restando l’accertamento delle competenze linguistiche in sede di esame di abilitazione (si rinvia sul punto all’articolo 6).

L’ATN (Analisi Tecnico-Normativa) evidenzia come, in sede di consultazione sul provvedimento degli *stakeholders* interessati, alcuni di essi abbiano chiesto di limitare ad una, anziché a due le certificazioni linguistiche richieste. Tale proposta è stata tuttavia considerata inadeguata dal Governo rispetto all’obiettivo imposto dal PNRR, che richiede di garantire uno *standard* più elevato possibile delle conoscenze possedute dalle guide. Secondo quanto riporta l’ATN. L’**accertamento delle competenze linguistiche mira a contrastare fenomeni elusivi** sempre più frequenti, caratterizzati dal rilascio delle certificazioni a seguito di percorsi di formazione inadeguati.

Ai sensi del **comma 3**, con **decreto del Ministro del turismo**, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono **individuati le ulteriori materie d’esame**, oltre a quelle di cui al comma 1, e sono definiti i **criteri e le modalità di svolgimento dell’esame di abilitazione**.

Ai sensi del **comma 4**, per far fronte alle spese relative all’esame di abilitazione, è autorizzata la spesa di **300.000 euro per l’anno 2024** e di **170.000 euro annui** a decorrere **dall’anno 2025**. Tali risorse saranno **integrate dai contributi** che, ai sensi dell’articolo 14, comma 2, saranno posti **a carico dei soggetti interessati**. La norma appena citata, infatti, rimette la determinazione dell’entità del contributo ad un decreto del Ministro del turismo, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito il Ministro dell’economia e delle finanze.

Si rammenta che, secondo quanto riportato nell’[allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio UE](#) relativa all’approvazione della valutazione del PNRR italiano (pag. 184) dell’8 luglio 2021, **la definizione dello standard nazionale minimo non deve implicare la creazione di una nuova professione regolamentata**.

Si ricorda, in proposito, che, ai sensi della direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, per **professione regolamentata** si intende un’attività, o insieme di attività professionali, l’accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l’impiego di un titolo

professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale.

Il documento prospetta poi misure in materia di **formazione e aggiornamento professionale** al fine di supportare meglio l'offerta; la riforma deve, inoltre, permettere **l'acquisizione di una qualifica professionale univoca** conforme a *standard* omogenei a livello nazionale, adottata con **decreto ministeriale** nell'ambito dell'**intesa Stato Regioni**.

Con riferimento alle previsioni contenute nell'articolo qui in commento, appare opportuno richiamare anche la **Direttiva 2018/958**, la quale dispone che **prima di introdurre nuove disposizioni legislative**, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, o di modificare quelle esistenti, gli Stati membri devono **valutare la proporzionalità** di tali disposizioni attraverso un apposito *test* della proporzionalità. La Direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il **D.lgs. n. 142/2020** (già citato nella premessa del presente *Dossier*).

A presidio della regolamentazione di una professione vale dunque il principio della proporzionalità delle relative norme in relazione agli obiettivi di interesse generali perseguiti con la regolamentazione stessa.

Già nel 2021, con la [Comunicazione COM \(2021\) 385 final](#) del 9 luglio 2021 *relativa al bilancio e all'aggiornamento delle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali del 2017*, la Commissione ha osservato che “Nelle economie di mercato, la regolamentazione è giustificata quando l'obiettivo è correggere le carenze del mercato causate, ad esempio, da esternalità significative o da forti asimmetrie informative. Idealmente queste correzioni del mercato dovrebbero essere realizzate nel modo meno restrittivo possibile e a un costo minimo per i partecipanti al mercato”.

Un apposito paragrafo della Comunicazione ha riguardato le **guide turistiche (Par. II.7)**.

Nel rilevare che trattasi di una professione ancora regolamentata in due terzi degli Stati membri, la Commissione ha raccomandato a tutti gli Stati membri che regolamentano la professione di valutare se tale regolamentazione fosse necessaria o se norme meno restrittive potessero raggiungere l'obiettivo di tutelare il patrimonio culturale, storico, archeologico e artistico e il suo corretto apprezzamento¹¹.

Tuttavia la proporzionalità delle norme di regolamentazione dovrebbe essere valutata in modo approfondito. Gli Stati membri dovrebbero pertanto imporre norme e obblighi in materia di accesso alla professione di guida turistica e di esercizio della stessa solo se ciò è chiaramente necessario per evitare di danneggiare la ricchezza culturale di uno Stato membro.

¹¹ Tali considerazioni, avanzate dagli Stati membri per giustificare la regolamentazione, sono state riconosciute dalla Corte di giustizia europea come motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare una restrizione (cfr. la Giurisprudenza della Corte in premessa al presente *Dossier*).

Si rinvia anche al Documento di lavoro della Commissione, cha accompagna la Comunicazione qui citata ([SWD\(2021\) 185 final](#)).

Articolo 5 (Elenco nazionale)

L'articolo 5 dispone, al **comma 1**, l'istituzione presso il Ministero del turismo (MITUR) dell'**elenco nazionale delle guide turistiche**; ne disciplina, poi, ai **commi 2 e 3**, la struttura e l'aggiornamento, autorizzando la spesa di **300 mila euro** per l'anno **2024** per la costituzione di un'apposita **piattaforma informatica** e di **50 mila euro annui** **dall'anno 2025** per le spese di tenuta dell'elenco. Il **comma 4 – modificato** al Senato – specifica, **ai sensi di quanto** previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 97/2013, che agli iscritti all'elenco è consentito l'esercizio della professione **in tutto il territorio nazionale** ed è rilasciato dal MITUR un **tesserino** personale di riconoscimento da esibire durante lo svolgimento della professione.

Più in dettaglio, il **comma 1 istituisce** presso il Ministero del turismo, **con decreto** del Ministro del turismo - da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge - l'**elenco nazionale delle guide turistiche**, al quale sono iscritti, a domanda, coloro che:

- a) **hanno superato** lo specifico **esame di abilitazione** previsto all'articolo 4, alla cui scheda si rinvia;
- b) hanno **ottenuto il riconoscimento** della **qualifica professionale** ai sensi dell'articolo 6, alla cui scheda si rinvia;
- c) **sono già abilitati** allo svolgimento della professione di guida turistica alla data di entrata in vigore della legge.

Il **comma 2** prevede che, nell'ambito dell'elenco nazionale, **apposite sezioni** siano dedicate, ai sensi degli articoli 6, comma 8, e 7, comma 2, rispettivamente a coloro che hanno ottenuto il **riconoscimento in Italia della qualifica professionale ottenuta in conformità alla normativa di un altro Stato** membro dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo o della Svizzera e a coloro che hanno conseguito **specializzazioni**, tematiche o territoriali, mediante la partecipazione a **corsi** di contenuto teorico e pratico, organizzati dal **Ministero del turismo**.

L'elenco è **aggiornato** a seguito della verifica delle domande di iscrizione, delle specializzazioni acquisite e delle ulteriori certificazioni di conoscenza delle lingue straniere, **ed è reso pubblico** sul **sito** istituzionale del **Ministero del turismo**.

Per la realizzazione di una **apposita piattaforma informatica** è autorizzata la spesa di **300.000 euro** per l'anno **2024**. Per far fronte alle spese relative alla **tenuta dell'elenco** è autorizzata la spesa di **50.000 euro annui** a decorrere **dall'anno 2025**.

Ai sensi del **comma 3**, nell'elenco nazionale sono indicate le **generalità** degli iscritti, il **numero** di iscrizione, la **data** di **abilitazione**, le eventuali

specializzazioni con la relativa data di conseguimento e le **lingue** straniere per le quali è stata conseguita l'abilitazione.

Ai sensi del **comma 4, modificato** al Senato, consente agli **iscritti** nell'elenco nazionale l'**esercizio** della **professione** di guida turistica **in tutto il territorio nazionale** - ai sensi di quanto previsto dall'**articolo 3, comma 1 della L. n. 97/2013** - e dispone il **Ministero del turismo** rilascia un **tesserino** personale di riconoscimento, munito di fotografia, numero di iscrizione e relativo codice univoco di identificazione, da esibire durante lo svolgimento della professione.

La **relazione tecnica** afferma che dall'ultimo censimento realizzato dall'Istat sulla base degli elenchi ufficiali disponibili *online*, presso i siti delle regioni e delle province italiane, le guide abilitate sono circa **17.000**. Oltre a questi, vanno considerati i cittadini di altri Stati membri dell'UE ed extra UE che **ottengono il riconoscimento** di guida turistica, che sono **circa 100 l'anno**.

L'**ATN** e la **relazione tecnica** stimano che il **costo di ciascun tesserino** potrà ammontare a **30 euro**, analogamente ai costi sostenuti per il rilascio di documenti di riconoscimento, come nel caso della patente di guida o della carta di identità e rileva che **non vi sono oneri per la finanza pubblica** perché la **previsione – contenuta nell'articolo 14, comma 2 - di un contributo a carico dei richiedenti** di importo pari a quello del tesserino, potrà garantire il reperimento delle risorse necessarie (si rinvia alla *scheda di lettura* dell'articolo 14).

Con la **modifica** approvata al Senato, **viene soppresso** l'inciso nel comma **che manteneva fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 97/2013 – in ragione dell'abrogazione** di tale comma ora disposta dall'articolo 13 - e in suo luogo, **viene inserito il richiamo al comma 1 del medesimo articolo 3**. Tale comma 1 dispone che l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'UE in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale.

Mentre, il comma 3 – non più richiamato dal comma 4 qui in esame - demanda ad un decreto del Ministro del turismo, sentita la Conferenza unificata, l'individuazione dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione, nonché, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, i requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione e la disciplina del procedimento di rilascio.

Si rammenta che, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 97/2013, sono stati emanati:

- il **D.M. 7 aprile 2015**, recante l'individuazione dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione per lo svolgimento della professione di guida turistica. Il D.M. in questione ne elenca 3.187 sull'intero territorio nazionale;
- il **D.M. 11 dicembre 2015 n. 565**, recante l'individuazione dei requisiti necessari per l'abilitazione allo svolgimento della professione di guida turistica e procedimento di rilascio dell'abilitazione. Tale secondo decreto attua il principio che subordina l'esercizio della professione, in determinati siti di

particolare interesse storico, artistico o archeologico, al possesso di una specifica abilitazione.

Il **Consiglio di Stato**, con [sentenza n. 3859 del 1° agosto 2017](#) ha confermato l'**annullamento** da parte del TAR dei citati decreti ministeriali.

Articolo 6

(Esercizio della professione sulla base di titoli conseguiti all'estero)

L'**articolo 6** disciplina l'**esercizio in Italia della professione di guida turistica** sulla base di **titoli conseguiti all'estero**. I **cittadini dell'UE**, di uno Stato appartenente allo Spazio economico europeo (**SEE**) o della **Svizzera** già **abilitati** allo svolgimento della professione in conformità alla normativa di tali Stati, ai sensi del **comma 1** - possono **svolgere la loro attività** in Italia:

- **su base temporanea e occasionale**, in regime di libera prestazione;
- **in maniera stabile, a seguito del riconoscimento della qualifica professionale** previo superamento di una **prova attitudinale** in lingua italiana, **ovvero**, in alternativa, secondo quanto prevede ora il testo modificato al Senato, previo compimento di un **tirocinio di adattamento**. Il **comma 5** prescrive, in ogni caso, la certificazione della conoscenza di due lingue.

Il **comma 2**, nel testo **sostituito al Senato**, dispone che il **tirocinio di adattamento, della durata di ventiquattro mesi**, consiste nell'**esercizio della professione sotto la responsabilità di un professionista** qualificato, **accompagnato** da una **formazione complementare**, ed è oggetto di valutazione da parte del Ministero del turismo.

Il **comma 7, modificato** anch'esso **al Senato**, demanda ad un **decreto ministeriale** le condizioni per considerare **temporanea e occasionale la prestazione**, nonché le **modalità di svolgimento del tirocinio di adattamento e della prova attitudinale**.

Il **comma 3** disciplina, invece, l'ipotesi in cui la qualifica professionale sia stata **conseguita in uno Stato estero** diverso dai **paesi membri UE, del SEE e dalla Svizzera**. In tale caso, la **qualifica è riconosciuta** previo superamento di una **prova attitudinale in lingua italiana**, cui si è ammessi **se in regola con le disposizioni in materia di immigrazione**. Il **comma 6** indica, ai fini del riconoscimento, le certificazioni linguistiche richieste.

L'articolo reca disposizioni comuni per tutti i cittadini stranieri che richiedono il riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero, disponendo, al **comma 4**, che la **prova attitudinale sia indetta dal Ministero del turismo** e consista nello **svolgimento di una prova scritta e di una prova orale**.

Ai sensi del **comma 8**, **i soggetti che abbiano ottenuto il riconoscimento** della qualifica conseguita all'estero sono iscritti, a domanda, **in un'apposita sezione dell'elenco nazionale** delle guide turistiche e possono **esercitare la professione su tutto il territorio nazionale**.

Ai sensi del **comma 9**, il **Ministero del turismo** è l'**autorità competente** ad accertare il carattere temporaneo e occasionale della prestazione e a pronunciarsi sulle domande di riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero.

Riconoscimento della qualifica professionale di guida turistica di cittadini di Stati membri dell'UE, del SEE e della Svizzera (commi 1, 2, 5 e 7)

Si rammenta in premessa che la disciplina generale riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali di cittadini di Stati membri dell'UE, del SEE e della Svizzera è contenuta nel Decreto legislativo n. 206/2007, che recepisce la [Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali](#) nell'Unione. La Direttiva fissa, in particolare, **regole** sulla base delle quali lo **Stato membro riconosce le qualifiche** acquisite in uno o più altri Stati membri che permettono al titolare di esercitarvi la stessa professione e/o di avere accesso alla stessa.

Si tratta di un regime che fissa procedure di **riconoscimento reciproco** delle qualifiche e che si estende anche, con determinati adattamenti, agli altri paesi dello [Spazio economico europeo](#) (SEE), quali Islanda, Liechtenstein e Norvegia, e alla Svizzera.

Ai sensi dell'**articolo 5** del D.lgs. n. 206, l'autorità competente al riconoscimento della qualifica professionale delle professioni turistiche è il **Ministero del turismo** (qui l'[apposita pagina](#) del sito del Ministero). Ciò è confermato dal comma 9 dell'articolo in esame (vedi *infra*). Si ricorda, in proposito, che, ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 79/2011, dette professioni comprendono le attività aventi ad oggetto la prestazione di servizi di accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati.

Il **comma 1** dell'articolo 6 dispone che **i cittadini dell'Unione europea**, di uno Stato appartenente allo Spazio economico europeo (SEE) o della **Svizzera abilitati** allo svolgimento della professione di guida turistica in conformità alla normativa di un altro Stato membro dell'UE, del SEE o della Svizzera **hanno titolo a svolgere la loro attività** in Italia:

- a) su **base temporanea e occasionale**, in regime di libera prestazione di servizi, ai sensi dell'**articolo 9 del D.lgs. 9 novembre 2007, n. 206**.

L'**articolo 9 del D.lgs. 206/2007** disciplina il caso in cui il prestatore di servizi si sposta per esercitare, **in modo temporaneo e occasionale**, la propria prestazione di servizi sul **territorio nazionale**. In questo caso, dispone l'articolo 9, la **prestazione dei servizi non può essere limitata** per ragioni attinenti alle qualifiche professionali (dunque, i professionisti non devono sottoporsi alle procedure di riconoscimento ai fini della verifica dei relativi requisiti), se:

- a) il prestatore (occasionale e temporaneo) è legalmente stabilito in un altro Stato membro esercitando ivi la corrispondente professione;
- b) **il prestatore** occasionale e temporaneo è stabilito in uno Stato membro in cui la relativa professione non è regolamentata, ma l'ha esercitata **per almeno un anno nel corso dei dieci precedenti** la prestazione di servizi¹².

Il prestatore di servizi che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro al territorio nazionale per fornire servizi è tenuto a informare in anticipo

¹² La condizione che esige un anno di esercizio della professione non si applica se la professione o la formazione propedeutica alla professione è regolamentata.

l'autorità competente. La dichiarazione ha validità per l'anno in corso e deve essere rinnovata, se il prestatore intende successivamente fornire servizi temporanei o occasionali (art. 10). Sul sito istituzionale del Ministero è disponibile il modello per la [dichiarazione preventiva di spostamento temporaneo](#) e viene pubblicato annualmente e aggiornato un **elenco annuale delle guide temporanee**. In caso di spostamento, il prestatore è comunque **soggetto alle norme professionali, legali o amministrative**, direttamente connesse alle qualifiche, quali la definizione della professione, l'uso dei titoli, la disciplina relativa ai gravi errori professionali connessi direttamente e specificamente alla tutela e alla sicurezza dei consumatori, nonché le disposizioni disciplinari applicabili ai professionisti che esercitano la professione corrispondente nel territorio italiano (art. 9, comma 4). L'articolo 15 specifica, inoltre, le informazioni che il prestatore deve fornire al destinatario del servizio se la prestazione è effettuata con il titolo professionale dello Stato membro di stabilimento o con il titolo di formazione del prestatore.

- b) in **maniera stabile**, a seguito del **riconoscimento della qualifica professionale** conseguita in un altro Stato membro dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo o in Svizzera, **previa integrazione della formazione mediante una misura compensativa** ai sensi degli articoli 22 e 23 del D.lgs. n. 206 del 2007, consistente nel compimento di un **tirocinio di adattamento ovvero nel superamento di una prova attitudinale in lingua italiana**.

L'opzione tra tirocinio di adattamento e superamento della prova attitudinale è stata inserita al Senato. Il **testo originario della disposizione contemplava come unica misura compensativa possibile** il compimento della **prova attitudinale in lingua italiana**.

Il **titolo III del D. Lgs. n. 206/2007** reca le disposizioni in materia di **stabilimento**. L'articolo 16, in particolare, stabilisce una **procedura di riconoscimento in regime di stabilimento**, avviata su istanza di parte, per il riconoscimento professionale e l'esercizio della libertà di stabilimento in Italia da parte dei cittadini dell'UE. La domanda è corredata da una copia degli **attestati di competenza o del titolo di formazione** che dà accesso alla professione e, eventualmente, un attestato dell'esperienza professionale dell'interessato. Le autorità competenti di cui all'articolo 5 possono invitare il richiedente a fornire informazioni quanto alla sua formazione nella misura necessaria a determinare l'eventuale esistenza di differenze sostanziali rispetto alla formazione richiesta sul territorio dello Stato italiano. Qualora sia impossibile per il richiedente fornire tali informazioni, le autorità si rivolgono al punto di contatto dello Stato membro di origine (autorità competente o a qualsiasi altro organismo pertinente).

Il **regime generale di riconoscimento di titoli di formazione** trova disciplina agli articoli da 18 a 26 del decreto, in conformità a quanto previsto agli articoli da 10 a 15 della direttiva *2005/36/CE*.

In base all'articolo 21 del D.Lgs. n. 206/2007, per l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata sono ammessi, di norma, al riconoscimento professionale le qualifiche professionali che sono prescritte da un altro Stato

membro per accedere alla corrispondente professione ed esercitarla. L'articolo 13 della direttiva 2005/36/CE, infatti, prevede che se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro permette l'**accesso alla professione** e ne consente l'esercizio, **alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini**, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio.

Rileva, al riguardo, la disciplina delle **misure compensative**, contenuta negli articoli 22 e 23 del D.lgs. n. 206 del 2007, richiamati dalla norma qui in esame¹³. Il D.lgs. n. 206/2007, infatti, all'**articolo 22, comma 1**, in conformità a quanto disposto dall'articolo 14 della direttiva 2005/36/CE, prevede che **misure compensative** possano comunque essere richieste al richiedente il riconoscimento della qualifica professionale **in caso di deficit formativi** rispetto ai requisiti richiesti a livello nazionale, laddove:

- la formazione ricevuta dal richiedente riguarda **materie sostanzialmente diverse** da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia (lett. b));
- la professione regolamentata include **una o più attività regolamentate, mancanti** nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente, e se la formazione richiesta dalla normativa nazionale riguarda **materie sostanzialmente diverse**¹⁴ **da quelle dell'attestato** di competenza o del titolo di formazione in possesso **del richiedente** (lett. c)).

L'applicazione di misure compensative deve essere disposta nel rispetto del principio di proporzionalità. In particolare, è necessario **verificare** anche l'eventuale **esperienza professionale** attestata dal richiedente al fine di stabilire se le conoscenze, le abilità e le competenze formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente, acquisite nel corso di detta esperienza professionale ovvero mediante apprendimento permanente in uno Stato membro o in un Paese terzo possano colmare i *deficit* formativi formalmente riscontrati (art. 22, comma 6 del D.Lgs. n. 206/2007 e art. 14, par. 5 della direttiva 2005/36/CE).

In caso si riscontrino comunque *deficit* formativi non colmati dall'esperienza professionale, il riconoscimento della qualifica, quindi, **può essere subordinato** al compimento di un **tirocinio di adattamento** non superiore a tre anni **o di una prova** attitudinale, **a scelta** del richiedente.

La **decisione** di imporre un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale è debitamente motivata. In particolare, ai sensi dell'articolo 22, comma 8-*bis* del

¹³ Le misure compensative presuppongono comunque il principio, di cui alla **Legge n. 97/2013**, per cui i cittadini dell'Unione abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro **operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione**, sia essa generale o specifica. La norma in questione **fa comunque salvo quanto previsto**, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, dal **D.lgs. 9 novembre 2007, n. 206**.

¹⁴ Per «materie sostanzialmente diverse» si intendono quelle in relazione alle quali conoscenze, abilità e competenze acquisite sono essenziali per l'esercizio della professione e in cui la formazione ricevuta dal migrante presenta significative differenze in termini di contenuto rispetto alla formazione richiesta in Italia (art. 22, comma 5 del D.Lgs. n. 206/2007 e art. 14, par. 4 della direttiva 2005/36/CE).

D.Lgs. n. 206/2007 (in linea con l'articolo 14, par. 6 della direttiva) al richiedente sono comunicate le seguenti informazioni:

- a) il livello di qualifica professionale richiesto dalla normativa nazionale e il livello di qualifica professionale detenuto dal richiedente;
- b) le differenze sostanziali tra competenze richieste e quelle possedute e le ragioni per cui tali differenze non possono essere compensate dalle conoscenze, dalle abilità e dalle competenze acquisite nel corso dell'esperienza professionale ovvero mediante apprendimento permanente formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente.

Al richiedente dovrà essere data la possibilità di svolgere la **prova attitudinale entro sei mesi** dalla decisione iniziale di imporre tale prova al richiedente (art. 22, comma 8-ter del D.Lgs. n. 206/2007).

Il successivo articolo 23 del D.Lgs. n. 206/2007 prevede che la prova attitudinale si possa articolare in una prova scritta o pratica e orale o in una prova orale sulla base dei contenuti delle materie stabilite dall'Autorità competente. L'autorità competente predispone un elenco delle materie che, in base ad un confronto tra la formazione richiesta sul territorio nazionale e quella posseduta dal richiedente, non sono contemplate dai titoli di formazione del richiedente. In caso di esito sfavorevole o di mancata presentazione dell'interessato senza valida giustificazione, la prova attitudinale non può essere ripetuta prima di sei mesi.

Con riguardo al tirocinio di adattamento, l'articolo 23, comma 2 prevede che, in caso di valutazione finale sfavorevole, esso può essere ripetuto

Posto che, ai sensi dell'articolo 22 del D.Lgs. n. 206/2007 e ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 2005/36, le misure compensative (o provvedimenti di compensazione) possono essere richieste previa verifica della sussistenza di deficit formativi, si valuti l'opportunità di precisare il carattere eventuale della necessità di disporre una misura compensativa e di prevedere il previo accertamento dei presupposti ai sensi del citato articolo 22 da parte dell'autorità competente.

Quanto al **requisito della lingua italiana per la prova attitudinale e delle conoscenze linguistiche**, richiesto ai fini del riconoscimento della qualifica ai cittadini degli Stati membri dell'UE, dal comma 1, lett. b) dell'articolo in esame, si rammenta che l'**articolo 53 della Direttiva 2005/36/CE, come da ultimo modificata dalla direttiva 2013/55/UE** richiede ai professionisti che beneficiano del riconoscimento delle qualifiche professionali la **conoscenza delle lingue necessarie all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante**. Lo Stato membro deve assicurare che i controlli in tal senso (effettuati dall'Autorità nazionale che procede al riconoscimento) siano **limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale dello Stato membro ospitante** o di una lingua amministrativa dello Stato membro ospitante, a condizione che quest'ultima sia anche una delle lingue ufficiali dell'Unione. Il **controllo linguistico deve essere proporzionato all'attività da eseguire**. Il professionista interessato può presentare ricorso ai sensi del diritto nazionale contro tali controlli.

Il **comma 2** dell'articolo in esame è stato interamente sostituito al Senato.

Nella sua **formulazione originaria**, il comma modificava l'articolo 22, comma 2, del D.lgs. n. 206 del 2007, al fine di includere anche la professione di **guida turistica**, tra quelle per le quali – ai fini del suo riconoscimento in Italia della qualifica professionale – è richiesto obbligatoriamente il **superamento di una prova attitudinale, nei casi in cui la formazione del richiedente debba essere integrata**.

La nuova formulazione del comma 2, inserita al Senato, dispone che il **tirocinio di adattamento**, della durata di **ventiquattro mesi**, consiste nell'**esercizio della professione sotto la responsabilità di un professionista** qualificato, **accompagnato da una formazione complementare**, ed è **oggetto di valutazione** da parte del **Ministero del turismo**.

Fermo restando quanto previsto dal commentato comma 1, lettera *b*), che, come detto, ai fini del riconoscimento della qualifica professionale di guida turistica, richiede – quale misura compensativa ai sensi dell'articolo 22 del D.Lgs. n. 206/2007 – il superamento di un tirocinio di adattamento, ovvero di una prova attitudinale in lingua italiana, il **comma 5** prescrive il **possesso delle certificazioni della conoscenza di due lingue**, una di grado non inferiore al livello di competenza **C1** e l'altra di grado non inferiore al livello di competenza **B2** del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, **rilasciate da enti certificatori** di lingue straniere formalmente riconosciuti.

Si rammenta, a tal proposito, che, ai sensi dell'articolo 53 della direttiva 2003/56/CE, i professionisti che beneficiano del riconoscimento delle qualifiche professionali possiedono la **conoscenza delle lingue necessaria all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante**.

Il **comma 7 – modificato** al Senato conseguentemente alla modifica nella stessa sede apportata al comma 1, lett. *b*) - demanda ad un **decreto del Ministro del turismo**, da adottare **d'intesa** con la **Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la definizione:

a) sentito il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, delle **condizioni alle quali la prestazione possa essere considerata temporanea e occasionale**, nonché le modalità di accertamento del suo carattere temporaneo e occasionale, secondo i criteri previsti dall'articolo 9, comma 3, del D.lgs. n. 206/2007, **in deroga** a quanto previsto dall'articolo 59 del medesimo decreto, ferma restando la necessità di una **dichiarazione preventiva dell'interessato**, da presentare di volta in volta in via telematica al Ministero del turismo che cura, altresì, la raccolta e il monitoraggio dei dati e di ogni altra informazione posseduta.

In base all'**articolo 9, comma 3, del D.lgs. n. 206/2007**, il carattere temporaneo e occasionale della prestazione è valutato caso per caso, tenuto conto anche della natura della prestazione, della durata della prestazione stessa, della sua frequenza, della sua periodicità e della sua continuità. L'**articolo 59** del [Decreto legislativo 6](#)

[novembre 2007, n. 206](#), rispetto al quale si prevede la deroga, ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro per le politiche europee, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome la possibilità di adottare criteri per rendere uniformi le valutazioni ai fini della verifica della occasionalità e della temporaneità delle prestazioni professionali per l'attività di guida turistica e di accompagnatore turistico. La citata norma rimanda, quanto alle modalità procedurali di adozione del DPCM, all'articolo 2, comma 4, della **legge 29 marzo 2001, n. 135, ormai abrogata**¹⁵. Il DPCM non è stato mai adottato.

- b) le **modalità di svolgimento del tirocinio di adattamento e della prova attitudinale**, ai fini del riconoscimento della qualifica, ai sensi dell'articolo 24 del D.lgs. n. 206/2007, nell'ipotesi in cui siano necessarie **misure compensative**.

L'articolo 24 demanda ad un provvedimento dell'Autorità competente, la definizione, con riferimento alle singole professioni, delle procedure necessarie per assicurare lo svolgimento, la conclusione, l'esecuzione e la valutazione delle misure compensative.

La **relazione tecnica** afferma che le istanze di riconoscimento dei titoli che pervengono al Ministero sono **circa 100 all'anno**. **Le prove attitudinali, attualmente svolte dalle regioni, si collocano per il 70% nel Lazio e per il 30% nelle rimanenti regioni e i relativi costi sono a carico degli istanti**, come stabilito dall'articolo 25 del D.lgs. n. 206/2007.

Riconoscimento della qualifica professionale di guida turistica di cittadini di Stati diversi dagli SM dell'UE, dagli Stati del SEE e dalla Svizzera (commi 3 e 6)

Il **comma 3** disciplina l'ipotesi in cui la qualifica professionale di guida turistica è stata **conseguita in uno Stato diverso da** quelli di cui al comma 1, quindi, in uno Stato estero diverso dai **paesi membri dell'Ue, del SEE e dalla Svizzera**.

In tale caso, il comma dispone che la **qualifica sia riconosciuta previo superamento di una prova attitudinale in lingua italiana**. I richiedenti sono ammessi alla prova attitudinale **se sono in regola con le disposizioni vigenti in materia di immigrazione**.

Fermo restando quanto sopra previsto, ai fini del riconoscimento della qualifica professionale, il **comma 6** richiede il **possesso delle certificazioni linguistiche** di cui all'articolo 4, comma 2, lettera g).

La **lettera g)** richiede certificazioni della conoscenza di almeno due lingue, una di grado non inferiore al livello di competenza C1 e l'altra di grado non inferiore al livello di competenza B2 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, rilasciate da enti certificatori di lingue straniere formalmente riconosciuti e, per i cittadini di un altro Stato appartenente o non

¹⁵ La legge 29 marzo 2001, n. 135 "Riforma della legislazione nazionale del turismo" è stata abrogata dalla lettera l) del comma 1 dell'art. 3, **D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79**.

appartenente all'Unione europea, aver conseguito una certificazione di conoscenza della lingua italiana in un grado non inferiore al livello di competenza C1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, rilasciata da enti certificatori riconosciuti.

Disposizioni comuni (commi 4, 8 e 9)

Ai sensi del **comma 4**, la **prova attitudinale** di cui al comma 1, lettera *b*) per i cittadini degli Stati membri dell'UE del SEE e della Svizzera e la prova attitudinale comma 3, per i cittadini di Stati diversi da quelli testé citati, è **indetta dal Ministero del turismo** e consiste nello **svolgimento** di una **prova scritta e di una prova orale**, volte a verificare le conoscenze professionali possedute dal richiedente nelle materie già indicate nell'articolo 4, comma 1 del provvedimento in esame.

Si osserva che l'**articolo 23 del D.lgs. n. 206/2007**, richiamato nella lettera *b*) del comma 1 dell'articolo qui in esame, dispone che la durata e le materie oggetto del tirocinio di adattamento e della prova attitudinale siano stabilite dall'Autorità competente (quindi il MITUR) a seguito della Conferenza di servizi, se convocata. L'articolo 23, dispone che la prova attitudinale si articoli in una **prova scritta o pratica e orale o in una prova orale** sulla base dei contenuti delle materie stabilite dall'Autorità¹⁶.

Ai sensi del **comma 8**, modificato **al Senato**, **i soggetti che abbiano ottenuto il riconoscimento della qualifica** secondo l'articolo qui in commento, **sono iscritti, a domanda, in un'apposita sezione dell'elenco nazionale delle guide turistiche** (cfr. scheda di lettura dell'articolo 5) e possono **esercitare la professione su tutto il territorio nazionale**.

Nel corso dell'esame **al Senato**, è stato soppresso l'inciso che manteneva **fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 97/2013**, che demanda ad un decreto del Ministro del turismo, sentita la Conferenza unificata, **l'individuazione dei siti** di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una **specifica abilitazione**, nonché, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, i requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione e la disciplina del procedimento di rilascio. L'**articolo 3, comma 3**, viene ora **abrogato** dall'articolo 13, comma 1, alla cui scheda si rinvia.

¹⁶ In caso di esito sfavorevole o di mancata presentazione dell'interessato senza valida giustificazione, la prova attitudinale non può essere ripetuta prima di sei mesi.

Le autorità competenti possono stabilire il numero di ripetizioni cui ha diritto il richiedente, tenendo conto della prassi seguita per ciascuna professione a livello nazionale e nel rispetto del principio di non discriminazione.

Ai fini della prova attitudinale le autorità competenti devono predisporre un **elenco delle materie** che, in base ad un confronto tra la formazione richiesta sul territorio nazionale e quella posseduta dal richiedente, non sono contemplate dai titoli di formazione del richiedente. La prova verte su materie da scegliere tra quelle che figurano nell'elenco e la cui conoscenza è una condizione essenziale per poter esercitare la professione sul territorio dello Stato

Ai sensi del **comma 9**, il **Ministero del turismo** è l'**autorità competente** ad accertare il carattere temporaneo e occasionale della prestazione, nonché a pronunciarsi sulle domande di riconoscimento della qualifica professionale di guida turistica conseguita all'estero.

Articolo 7 (Corsi di specializzazione e aggiornamento)

L'articolo 7 dispone, al **comma 1**, che le **guide turistiche iscritte all'elenco nazionale** possano acquisire **una o più specializzazioni, tematiche e territoriali**, mediante la **partecipazione a corsi** di contenuto teorico e pratico, **autorizzati dal Ministero del turismo**. Ai sensi del **comma 2**, il **superamento dei corsi** di specializzazione, della durata minima di **cinquanta ore**, **consente** alle guide turistiche di **isciversi in apposite sezioni** dell'elenco nazionale.

Il **comma 3** – come **sostituito al Senato** - impone alle guide turistiche l'**obbligo di continuo e costante aggiornamento**, con **cadenza almeno triennale**, mediante **corsi a contenuto teorico e pratico autorizzati dal Ministero del turismo**.

Il **comma 4** demanda l'individuazione degli **ambiti e delle modalità** di specializzazione e di aggiornamento, nonché le **misure e sanzioni di carattere interdittivo** dell'esercizio della professione, in caso di inadempimento dell'obbligo di aggiornamento, ad **uno o più decreti del Ministro del turismo**, da adottare **d'intesa** con la **Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, **sentite le associazioni** di categoria.

Il **comma 1** dispone che le **guide turistiche iscritte all'elenco nazionale** di cui all'articolo 5 possano acquisire **una o più specializzazioni, tematiche e territoriali**, tra loro **cumulabili**, anche in materia di turismo accessibile e inclusivo, mediante la **partecipazione a corsi** di contenuto teorico e pratico, **autorizzati dal Ministero del turismo**.

Ai sensi del **comma 2**, il **superamento dei corsi** di specializzazione, della durata minima di **cinquanta ore**, **consente** alle guide turistiche di **isciversi in apposite sezioni** dell'elenco nazionale, recanti la specializzazione tematica e territoriale acquisita.

Ai sensi del **comma 3**, come **sostituito al Senato**, le guide turistiche hanno l'obbligo di curare, con cadenza almeno triennale, il continuo e costante **aggiornamento** delle proprie **competenze e conoscenze**, al fine di assicurare la qualità delle proprie prestazioni e di contribuire al migliore esercizio della professione nell'interesse dei turisti, **mediante corsi a contenuto teorico e pratico autorizzati dal Ministero del turismo**.

Nella **formulazione precedente alle modifiche apportate dalla Commissione**, il comma prevedeva che i **corsi a contenuto teorico e pratico** fossero **tenuti dalle regioni**, sulla base di **linee guida** adottate dal **Ministero del turismo**, **d'intesa** con la **Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche tramite enti pubblici

ed enti privati, accreditati o in convenzione. Prevedeva, inoltre, che – nel caso di **specializzazioni o corsi a contenuto prevalentemente sportivo** – la formazione potesse essere svolta dalla federazione sportiva nazionale di riferimento.

Infine, il **comma 4** demanda l'individuazione degli **ambiti e delle modalità** di specializzazione e di aggiornamento, di cui ai commi 1 e 3, nonché le **misure e le sanzioni di carattere interdittivo** dell'esercizio della professione, in caso di inadempimento dell'obbligo di aggiornamento di cui al comma 3, ad **uno o più decreti del Ministro del turismo**, da adottare **d'intesa** con la **Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, **sentite le associazioni** di categoria e, in caso, altri soggetti che il Ministero, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ritengano opportuno ascoltare, **entro trenta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge.

Tali decreti sono volti a disciplinare le **specializzazioni su scala nazionale** e così a valorizzarne la valenza e definirne i requisiti, i caratteri obbligatori e gli *standard* minimi alfine di assicurare l'uniformità dei percorsi di specializzazione attivati.

Si rammenta che la **Corte Costituzionale** ha delineato gli ambiti propri delle **materie «professioni» e «formazione professionale»**: la prima di competenza concorrente, la seconda ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2012, n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 e n. 319 del 2005, n. 353 del 2003). In particolare, ha precisato che **«il nucleo della potestà statale "si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo" (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale "non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato" (sentenza n. 271 del 2009)» (sentenza n. 108 del 2012).**

Articolo 8 (Codice ATECO)

L'**articolo 8** prevede la costituzione, da parte dell'**ISTAT**, di uno specifico **codice ATECO** per le attività inerenti alla **professione di guida turistica**.

L'**articolo 8** dispone che l'**Istituto nazionale di statistica**, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, definisce una **specifico classificazione** delle **attività** inerenti alla **professione di guida turistica** disciplinate dalla stessa legge e provvede all'attribuzione di uno specifico **codice ATECO**.

L'ATECO è la classificazione delle **attività economiche** adottata dall'Istat per finalità statistiche cioè per la produzione e la diffusione di dati statistici ufficiali. La **gestione della classificazione è affidata all'Istat nelle diverse fasi di aggiornamento** alle quali è sottoposta sia a livello nazionale che internazionale. A livello nazionale, la classificazione è utilizzata anche per altre finalità di natura amministrativa (ad esempio fiscali).

Al fine di supportare gli utilizzatori dell'ATECO, l'Istat rende disponibili gli strumenti per navigare all'interno della classificazione, ricercare o individuare il codice ATECO di un'attività economica. Il **codice ottenuto non ha valore legale ma può essere utilizzato in sede di registrazione di una partita IVA** presso le Amministrazioni di riferimento (ad esempio, Registro delle Imprese delle Camere di Commercio e Anagrafe Tributaria dell'Agenzia delle Entrate).

La classificazione ATECO non è, quindi, una classificazione delle professioni, bensì delle attività economiche.

La classificazione attualmente in vigore è ATECO 2007 aggiornamento 2022.

L'Istituto di statistica è il soggetto competente e attualmente impegnato nel [processo di revisione della classificazione ATECO](#). La nuova classificazione **ATECO 2025** sarà adottata a partire dall'**1 gennaio 2025**, in linea con quanto stabilito nel [Regolamento delegato \(Ue\) 2023/137 della Commissione](#) che modifica il [Regolamento \(CE\) n. 1893/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio](#).

La classificazione ATECO 2025 deve risultare coerente con la classificazione europea di riferimento NACE Rev. 2.1 nella struttura e nei contenuti; è **compito della Commissione europea verificare la conformità tra le due classificazioni**.

Si rinvia all'[apposita pagina del sito istituzionale ISTAT](#).

Con riferimento all'articolo in esame, si evidenzia che è **già esistente il codice ATECO 79.90.20** per le Attività delle **guide e degli accompagnatori turistici**. Inoltre, come emerge dalla ricostruzione normativa di cui sopra, la **competenza in materia di classificazione ATECO** è in capo ad **ISTAT**. Peraltro, la **classificazione è in via di aggiornamento e deve essere successivamente verificata dalla Commissione europea**. La classificazione Ateco2025 potrebbe, quindi, non confermare l'attuale struttura e, anzi, determinare delle modifiche, tenuto conto del processo di revisione a livello europeo della NACE.

Pertanto, si segnala che la costituzione di un codice ATECO, operata direttamente per via legislativa, sembra sovrapporsi a quello già esistente per le guide turistiche.

Articolo 9 (Ingresso gratuito)

L'**articolo 9** prevede che le guide turistiche, munite di regolare tesserino personale di riconoscimento, possano entrare gratuitamente in tutti gli istituti e i luoghi della cultura aperti al pubblico, di proprietà dello Stato, di **altri enti pubblici**, degli enti territoriali o di **istituti religiosi**, non solo nell'esercizio della propria professione, ma anche per finalità di studio e formazione. L'inserimento del riferimento agli "altri enti pubblici" e l'espunzione del rinvio agli istituti "di privati" sono stati operati dal Senato.

La *ratio* dell'articolo in oggetto si rinviene nell'esigenza di garantire una più chiara disciplina sull'accesso gratuito delle guide turistiche ai siti della cultura.

Si segnala che l'**art. 4, comma 3, lett. a), del decreto ministeriale n. 507 del 1997**, nel disciplinare la concessione di tale ingresso gratuito, riconosceva questa agevolazione a favore delle guide turistiche "*nell'esercizio della propria attività professionale*".

A seguito della manifestata esigenza di tali professionisti di poter effettuare visite turistiche anche per ragioni di carattere formativo, la **circolare n. 20 del 2016** del Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo era intervenuta a chiarire il significato dell'inciso summenzionato.

Alla luce della predetta circolare, la locuzione "*nell'esercizio della propria attività professionale*" doveva essere quindi interpretata in senso estensivo. L'accesso gratuito era garantito non solo nell'accompagnamento di singoli o di gruppi di visitatori, ma altresì per finalità di studio e formazione delle guide turistiche.

L'**articolo 9**, dunque, recepisce l'esigenza di garantire tale accesso gratuito anche per finalità di studio e formazione.

Inoltre, la stessa norma estende l'ingresso gratuito a tutti gli istituti e i luoghi della cultura aperti al pubblico, di proprietà dello Stato, degli enti territoriali, di istituti religiosi o di privati, diversamente da quanto previsto dall'**art. 1, comma 1, del decreto ministeriale n. 507 del 1997**, come richiamato dall'**art. 4, comma 3, lett. a)**.

L'**art. 1, comma 1, del decreto ministeriale n. 507 del 1997**, infatti, recava norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato, senza menzione alcuna dei siti culturali appartenenti ad altri enti pubblici o a privati.

Invece, in senso più restrittivo rispetto al **decreto ministeriale n. 507 del 1997**, riguardante in generale "le guide turistiche dell'Unione europea", l'articolo in commento pare circoscrivere alle sole guide turistiche iscritte all'elenco nazionale tale agevolazione.

Invero, l'**articolo 9** richiama l'**articolo 5, comma 4**, del presente disegno di legge, che riconosce il diritto a esercitare la professione di guida turistica agli iscritti nell'albo nazionale.

Per le disposizioni relative all'esercizio di tale professione sulla base di titoli conseguiti all'estero si veda la scheda relativa all'articolo 6.

Articolo 10
(Compensi professionali)

L'**articolo 10** dispone che i **compensi** per le prestazioni professionali debbano essere proporzionati alla durata, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione.

L'**articolo 10**, pertanto, dispone circa i compensi professionali delle guide turistiche, limitandosi a stabilire che essi devono, in ogni caso, essere **proporzionati alla durata, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione.**

Articolo 11 *(Obblighi di comportamento)*

L'**articolo 11** stabilisce che le guide turistiche sono obbligate a **esporre in maniera ben visibile il tesserino di riconoscimento** e a **fornire all'utente informazioni trasparenti sui costi** della prestazione professionale.

L'unico comma dell'**articolo 11**, prevede **due obblighi di comportamento** che le guida turistica è tenuta a rispettare nell'esercizio della propria attività:

- a) **esporre in maniera ben visibile il tesserino di riconoscimento** di cui all'articolo 5, comma 4, da esibire ad ogni richiesta da parte degli organi di polizia locale, delle autorità di pubblica sicurezza e di ogni altro soggetto autorizzato;
- b) **fornire all'utente informazioni trasparenti sui costi** della prestazione professionale.

Articolo 12 (*Divieti e sanzioni*)

L'**articolo 12** disciplina i **divieti** e le **sanzioni** in materia di esercizio abusivo della professione di guida turistica.

Il **comma 1** vieta a chiunque di **svolgere o offrire le attività proprie della professione di guida turistica** in violazione delle norme della presente legge e **senza la relativa iscrizione** nell'elenco nazionale. La disposizione fa comunque salve le eccezioni contemplate dal comma 2 dell'articolo 3 per le quali non sono richiesti né il superamento dell'esame di abilitazione né il riconoscimento della qualifica straniera e pertanto nemmeno l'iscrizione nell'elenco nazionale per l'esercizio della professione su base temporanea e occasionale ovvero per lo svolgimento di visite presso siti non qualificabili come musei istituti o luoghi di cultura nei soli casi di apertura e straordinarie per le quali sia esclusa qualsiasi forma di pagamento o iscrizione.

Il **comma 2** reca il **divieto di utilizzo di tessere** o di altri **segni distintivi** idonei ai fini dell'identificazione come guida turistica in assenza del titolo abilitante.

Il **comma 3**, come **modificato** nel corso dell'esame **al Senato**, prevede altresì il **divieto per agenzie di viaggio, tour operator e altri intermediari di avvalersi**, anche attraverso piattaforme digitali, **di persone non iscritte nell'elenco nazionale**.

Il testo originario imponeva, altresì, ai gestori delle piattaforme digitali e dei siti *web* che offrono visite guidate da remoto e servizi analoghi, di indicare il numero di iscrizione presente nell'elenco nazionale della guida turistica che presta la propria attività.

Da ultimo ai sensi del **comma 4 – modificato nel corso dell'esame al Senato** -è vietato a chiunque di interdire od ostacolare l'ingresso e l'esercizio della professione di guida turistica in tutti gli istituti e luoghi della cultura, anche appartenenti a privati, aperti al pubblico.

Ai sensi dell'art. 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio sono "istituti e luoghi della cultura": i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali.

I **commi 5**, modificato nel corso dell'esame al Senato, e **6** recano le **sanzioni amministrative** da applicare nei casi di violazione dei divieti testé illustrati salvo che il fatto non costituisca reato.

Nello specifico per la violazione dei divieti di cui ai commi da 1 a 4 si applica ai soggetti non iscritti nell'elenco nazionale una **sanzione pecuniaria da 3.000 a**

12.000 euro. Sono poi puniti con una sanzione amministrativa **da euro 5.000 a euro 15.000** ai soggetti di cui al comma 3 e ai responsabili degli istituti e dei luoghi della cultura aperti al pubblico anche appartenenti a soggetti privati (comma 5).

La violazione degli obblighi di comportamento imposti dall'articolo 11 è invece punita con la **sanzione amministrativa da 500 a 1.500 euro** (comma 6).

Nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta una nuova disposizione (**comma 7**) per la quale in caso di **violazione dell'obbligo di presentazione** della dichiarazione preventiva di cui all'articolo 6, comma 7, lettera a), si applica la **sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 6.000**

Ai sensi del **comma 8** le **funzioni di controllo** sono (nel testo originario anche quelle di applicazione delle sanzioni amministrative) **rimesse ai comuni** che le esercitano tramite gli organi di polizia locale ed ogni altro soggetto autorizzato ciascuno secondo le proprie competenze. La definizione delle modalità e dei limiti di esercizio delle suddette funzioni è demandata a un successivo decreto del Ministro del turismo da adottarsi, entro trenta giorni, dalla data di entrata in vigore della legge.

Il **comma 9, introdotto nel corso dell'esame al Senato**, prevede che il comune nel cui territorio è commessa la violazione è l'autorità competente all'applicazione delle sanzioni amministrative e ne incamera i relativi proventi.

Il **comma 10** richiama, per quanto non previsto dalla presente legge, l'applicazione alle procedure sanzionatorie delle disposizioni di cui alla legge n. 689 del 1981.

Articolo 13 (Disposizioni transitorie e finali)

L'**articolo 13**, comma 1, dispone l'abrogazione dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 97 del 2013. Il comma 2 stabilisce che le **guide turistiche già abilitate** alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame **vengano iscritte, a domanda, nell'elenco nazionale e venga loro rilasciato il tesserino personale di riconoscimento**. Le guide abilitate in una o più regioni sono iscritte nelle **apposite sezioni dell'elenco nazionale recanti la specializzazione tematica e territoriale acquisita** (comma 3). Il comma 4 prevede inoltre che le guide turistiche già abilitate **continuino a esercitare la professione ai sensi della disciplina previgente fino al centottantesimo giorno successivo** (6 mesi) alla data di entrata in vigore del **decreto** del Ministro del turismo istitutivo dell'elenco nazionale. Il **comma 5** reca modifiche all'articolo 5, comma 1 del decreto legislativo n. 206 del 2007, che disciplina le autorità competenti in relazione alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento su base europea.

L'**articolo 13, comma 1**, dispone l'abrogazione dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 97 del 2013

La norma abrogata ha previsto che con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro il 31 ottobre 2014, fossero individuati i **siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico** per i quali occorre una specifica abilitazione, nonché, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, i requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione e la disciplina del procedimento di rilascio. Si veda, al riguardo, le schede di lettura degli articoli 5 e 6.

Il **comma 2** prevede che le **guide turistiche già abilitate** alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame **vengano iscritte, a domanda, nell'elenco nazionale e venga loro rilasciato il tesserino personale di riconoscimento** di cui all'articolo 5, comma 4.

Il **comma 3** fa specifico riferimento alle **guide turistiche già abilitate** all'esercizio della professione **in una o più regioni**, le quali sono iscritte, a domanda, nelle **apposite sezioni dell'elenco nazionale recanti la specializzazione tematica e territoriale acquisita** e ottengono l'**annotazione delle conoscenze linguistiche attestate dal titolo già posseduto**, secondo le modalità da individuare con il decreto del Ministro del turismo di cui all'articolo 7, comma 4 (vedi *supra*, scheda di lettura dell'articolo 7).

Il **comma 4** prevede inoltre che le **guide turistiche già abilitate continuino a esercitare la professione ai sensi della disciplina previgente** fino al **centottantesimo giorno** successivo alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro del turismo istitutivo dell'elenco nazionale.

Il **comma 5** reca modifiche all'articolo 5, comma 1 del decreto legislativo n. 206 del 2007, che disciplina le **autorità competenti in relazione alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento** su base europea. Più in particolare:

- viene modificata la lettera *i*), **eliminando** il riferimento alle attività che riguardano il settore turistico da quelle di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e, al contempo
- **inserendo** la lettera *i-bis*) che identifica il **Ministero del turismo** quale autorità competente per le attività che riguardano il **settore turistico**.

Articolo 14 *(Disposizioni finanziarie)*

L'**articolo 14** reca la **quantificazione degli oneri** derivanti dall'attuazione degli articoli 4 e 5, comma 2, e indica la fonte di **copertura finanziaria**.

In particolare, il **comma 1**, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo, reca la **quantificazione degli oneri** derivanti dall'attuazione degli articoli 4 e 5, comma 2, pari complessivamente a 600.000 euro per l'anno 2024 (300.000 euro per lo svolgimento dell'esame di abilitazione e 300.000 per la realizzazione dell'elenco nazionale e della relativa piattaforma informatica) e a 220.000 euro annui a decorrere dall'anno 2025 (170.000 per lo svolgimento dell'esame di abilitazione e 50.000 per la tenuta dell'elenco nazionale e della relativa piattaforma informatica).

Il comma prevede quindi le seguenti fonti di **copertura finanziaria**:

- a) quanto a 300.000 euro per l'anno 2024 e a 220.000 euro annui a decorrere dall'anno 2025 mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del **fondo speciale di parte corrente** iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «**Fondi di riserva e speciali**» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al **Ministero del turismo**;
- b) quanto a 300.000 euro per l'anno 2024 mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del **fondo speciale di conto capitale** iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma «**Fondi di riserva e speciali**» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al **Ministero del turismo**.

Il **comma 2** rinvia a uno o più **decreti del Ministro del turismo**, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, la **definizione del contributo a carico dei soggetti interessati** alle disposizioni di cui all'articolo 4 (candidati all'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica) in modo da concorrere alla copertura integrale dei relativi oneri, nonché sono stabiliti i contributi a carico dei soggetti interessati alle disposizioni di cui agli articoli 5, comma 4 (rilascio del tesserino), 6 (riconoscimento delle qualifiche), 7 (partecipanti ai corsi di specializzazione e aggiornamento) e 13 (iscrizione all'elenco nazionale e rilascio del tesserino per le guide turistiche già abilitate alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame) in misura tale da garantire la copertura integrale degli oneri da essi derivanti. Le somme derivanti dai contributi di cui al primo periodo sono **versate all'entrata del bilancio dello Stato** per essere successivamente

riassegnate ad apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero del turismo.

Il **comma 3** reca, infine, la **clausola di invarianza finanziaria** per le disposizioni recate da tutti gli articoli non interessati dai precedenti commi 1 e 2.

Articolo 15
(Entrata in vigore)

■ L'**articolo 15** disciplina l'**entrata in vigore** delle norme in esame.

L'**articolo 15**, dispone l'entrata in vigore della legge in esame il **giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale**.